

**Тарас Калмиков, адвокат**

*Національний юридичний університет ім. Ярослава Мудрого, м. Харків, Україна*

## **ЄВРОПЕЙСЬКИЙ СУД ТА КОМІСАР З ПРАВ ЛЮДИНИ РАДИ ЄВРОПИ: ШЛЯХИ РОЗВИТКУ ВЗАЄМОДІЇ**

**Taras Kalmykov, attorney**

*Yaroslav Mudryi National Law University, Kharkiv, Ukraine*

### **THE EUROPEAN COURT AND THE HUMAN RIGHTS COMMISSIONER OF THE COUNCIL OF EUROPE: WAYS OF INTERACTION DEVELOPMENT**

The article is devoted to study institutional discussion and normative fixation of paths for ongoing cooperation between the European Court for Human Rights and the Council of Europe's Commissioner for Human Rights. Propositions from the Report of "The Group of Wise Persons" and novels from the Protocol No. 16 to ECHR were analysed. Conclusions were given concerning the possibility of specification of functions of the Commissioner and his office in future. In addition, the author makes a forecast that the value of monitoring activities of the Council of Europe's organs will gain more important role in the proceedings of the European Court of Human Rights. Future empowerment of the role of the Court and the Commissioner for Human Rights under the Protocol No.16 Council of Europe will strengthen the independence of this institution.

**Key words:** the European Court for Human Rights, COE Commissioner for Human Rights, Protocol No. 16 to the ECHR, Group of Wise Persons.

Розвиток практики Європейського суду з прав людини призводить до появи нових викликів і завдань, що вимагають посилення взаємодії Суду з іншими органами Ради Європи. Так, природа поданих заяв змінюється, їх політична конотація посилюється, а питання, що піднімаються, стають більш системними<sup>1</sup>. Також, потреба та запит щодо широко аргументованих рішень Суду існує й на локальному рівні, де вони є джерелом правозастосовної практики. При цьому, мають місце й аргументовані критичні думки відносно того, що «мотивувальна частина судового рішення, якою завжди славився Європейський суд, слабшає вже на рівні деяких рішень Палат»<sup>2</sup>. Разом це додає актуальності питанню підсилення рішень суду релевантною інформацією, отриманою з незалежних та авторитетних джерел.

Метою статті є розгляд шляхів розвитку взаємодії Європейського суду з прав людини з іншими органами Ради Європи, на прикладі Комісара з прав людини. Вартий уваги огляд наявної інституційної дискусії, а також шляхів розвитку, запропонованих на нормативному рівні, які багато в чому впливають з неї.

Стосовно інституційної дискусії, початок її було покладено в ході обміну думками між «Групою мудреців» і Комісаром з прав людини, в процесі адаптації до вступу в силу Протоколу № 14 до Європейської конвенції із захисту прав і основоположних свобод. Так, у звіті «Групи

<sup>1</sup> *Reforming the European Convention on Human Rights: A work in progress A compilation of publications and documents relevant to the ongoing reform of the ECHR Prepared by the Steering Committee for Human Rights (CDDH)* (2009). Council of Europe Publishing, 69-70.

<sup>2</sup> Буткевич, В.Г. (2012). Еволюція критерієв реформування Європейського суду по правам человека (достигновения и потери). *Правове забезпечення ефективного виконання рішень і застосування практики Європейського суду з прав людини*: зб.наук. ст. Міжнар. наук.-практ. конф. Одеса: Фенікс, 68.

мудреців» 2006 р.<sup>1</sup> були викладені рекомендації щодо: – самостійних ініціатив Комісара; – взаємодії Комісара з національними омбудсменами та національними правозахисними структурами; – взаємодії Комісара і Суду в ході «пілотної процедури» і за рішеннями Суду в цілому.

В першому блоці питань, Група дійшла висновку, що Комісар повинен відігравати більш активну роль в конвенційній контрольній системі, діючи самостійно або спільно з Європейськими та національними неюрідичними структурами. При цьому Комісар повинен «активно відповідати на інформацію, що надходить від Суду стосовно серйозних порушень прав людини, а також встановити гнучке і безпосереднє співробітництво з Секретаріатом Суду».

В другому блоці, стосовно посилення активності Комісара у питанні взаємодії з національними омбудсменами і прирівнюваними до них інститутами, Група констатувала, що ця співпраця «не завжди пов'язана з тематикою прав людини» і рекомендувала Комітету Міністрів розглянути питання розробки резолюції з метою визначення компетенції органів Ради Європи в цьому питанні. Метою згаданого співробітництва, на думку Групи, повинно стати «формування активної мережі омбудсменів в майбутньому, для поширення достовірної інформації з прав людини і, наскільки дозволятимуть їх повноваження, про можливі порушення». У підсумку, такий спосіб превенції повинен допомогти скоротити завантаження Суду. Активне сприяння Комісара при цьому допомогло б класифікувати специфічні проблеми по окремих державах і, спільно з національними омбудсменами, знайти рішення проблем на національному рівні. Варто відзначити, що Група дійшла висновку про необхідність створення «мережі омбудсменів» під егідою Комісара в рамках Ради Європи незважаючи на існування Європейського інституту Омбудсмена, що об'єднує омбудсменів Європейського Союзу та деяких інших країн, а також посади Європейського Омбудсмена, що існує з 1993 року.

Відтак, деякі з наведених пропозицій щодо взаємодії з уповноваженими з прав людини, викликали конструктивну критику з боку Комісара з прав людини Хаммарберга, який нагадав про необхідність дотримуватися незалежності інституту омбудсмена. На думку Комісара, його посада призначена для сприяння створенню умов, що підсилюють інститут національного омбудсмена, і основні зусилля в цьому напрямку мають реалізовуватися на нормотворчому рівні<sup>2</sup>.

Третій блок висновків Групи присвячений взаємодії органів у межах Ради Європи, зокрема, щодо процедури «пілотних рішень». Було заявлено, що «мандат Комісара може поширюватися на координацію активності окремих органів Ради Європи з питань прав людини. Він може інформувати їх про порушення прав людини, знайдені Судом і можливі порушення, що містяться в заявах, в тому числі тих, що визнані неприйнятними. Ці органи повинні будуть реагувати і вирішувати знайдені труднощі в цілях запобігання подальшим заяв. У співпраці з Секретаріатом Суду, Комісар може заохочувати всі з держав-членів на вчинення необхідних дій з метою досягнення дружнього врегулювання з передбачуваними жертвами порушень Конвенції. Для цього може бути використана mediaція за участю досвідчених посередників»<sup>3</sup>.

У своєму коментарі Комісар розширив бачення цього «ключового питання». Так, на його думку, справи, в яких Комісар братиме участь у якості третьої сторони «...можуть включатися їм як окремий пункт до порядку денного у триваючому діалозі з урядами, в ході візитів, двосторонніх контактів або при взаємодії з національними структурами з прав людини. Ідея полягає в тому, що системні проблеми, наявність яких констатовано в рішенні або в ході відкритого провадження, включаючи пілотне, повинні ставати пріоритетом триваючого діалогу. У такому випадку Комісар міг би повідомляти Суду та Комітету Міністрів про результати, досягнуті в ході обміну думками з національними органами влади. Однак, в Регламенті Суду має бути визначено, з якого моменту Комісар може взяти участь у справі»<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> *Report of the Group of Wise Persons to the Committee of Ministers 979bis Meeting*, 15 November 2006. <<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1063779>> (2015, травень, 15).

<sup>2</sup> *Comments by Mr. Thomas HAMMARBERG, Commissioner for Human Rights, on the interim report of the Group of Wise Persons to the Committee of Ministers*. <<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1013191&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864>> (2015, травень, 15).

<sup>3</sup> *Report of the Group of Wise Persons to the Committee of Ministers 979bis Meeting*, 15 November 2006. <<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1063779>> (2015, травень, 15).

<sup>4</sup> *Comments by Mr. Thomas HAMMARBERG, Commissioner for Human Rights, on the interim report of the Group of Wise Persons to the Committee of Ministers*. <<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1013191&Site=>

Комісар вітав можливе надання їм отриманої в ході триваючого діалогу інформації і навіть ресурсів свого офісу Комітету Міністрів і Суду, а також зазначив, що взаємодія між Комісаром та Комітетом Міністрів може бути корисною при виконанні всіх рішень Суду.

Варто відмітити, що результати моніторингової діяльності Комісара мають значну перспективу з точки зору їх застосування при розгляді заяв Судом. По-перше, тому, що офіційне визнання джерела інформації дозволяє беззастережно застосовувати цю інформацію протягом розгляду. По-друге, тому, що можливості Комісара щодо збору інформації в подальшому зростатимуть. Про це говорять, зокрема, окремі випадки призначення Комісаром свого постійного представника (радника з прав людини) на території країн-членів Ради Європи<sup>1</sup>.

Стосовно наявного регулювання щодо «пілотних рішень», Регламент Суду передбачає інформування Комісара постфактум, тобто після винесення остаточного рішення за піотною процедурою. Проте, відсутні будь-які заохочення або норми, що уповноважують Комісара на ведення діалогу з урядами країн-членів стосовно триваючих пілотних проваджень, в тому числі, з метою вжиття заходів дружнього врегулювання. Наявність таких повноважень у Комісара здатна була б принести суттєву користь у випадках, коли виконання прийнятих Судом рішень може зустріти надзвичайні складнощі на національному рівні.

Що стосується взаємодії Комісара з Комітетом Міністрів на стадії виконання окремих рішень, то Комісар, який згідно мандату не має справу з індивідуальними заявами, звертається до цих питань в діалозі з урядами держав-членів переважно в порядку виключення. Тому, заклики, що існують стосовно розширення мандата або іншого заохочення Комісара до більш активної реакції стосовно прийнятих Судом рішень<sup>2</sup> можуть призвести до практичної постановки цього питання. У даному відношенні можна передбачити як прийняття Резолюції Кабінету Міністрів, що заохотить відповідну практику Комісара або навіть розширить його мандат, так і внесення змін до Регламенту Суду. Слід, однак, враховувати, що посилення інституту Комісара «виконавчими» повноваженнями, може зустріти серйозні перешкоди, з урахуванням консервативної позиції деяких держав-членів Ради Європи, а також невизначеності щодо входження Європейського Союзу до складу Ради Європи.

Деякі ініціативи «Групи мудреців» знайшли своє нормотворче втілення у Протоколі № 16 до Європейської конвенції із захисту основоположних прав та свобод<sup>3</sup>, яким у разі ратифікації будуть розширені повноваження Суду та Комісара. Найбільш цікавим положенням цього Протоколу є передбачена в ньому можливість Суду надавати консультативну думку з конвенційних питань на запит конституційних та вищих судів країн-членів Конвенції.

Стосовно повноважень Комісара, Протокол № 16 в ст.3 розширить його можливості «правом подавати письмові коментарі та брати участь у будь-якому слуханні Великої палати в провадженні щодо консультативного запиту». Метою цієї статті є те, щоб Комісар мав рівне право брати участь у провадженні за консультативною думкою в тому ж форматі, що і за § 3 статті 36 Конвенції, за якою він має можливість брати участь в якості третьої сторони в будь-яких провадженнях Палати або Великої палати. Формулювання, використані в Протоколі, хоча і дещо відрізняються від термінології Конвенції, але мають на меті досягнення того ж ефекту. Варто відмітити, що консультативні провадження не будуть змагальними, отже участь уряду в них також не буде обов'язковою, що відкриває питання стосовно того, чи зможе ця сторона реалізувати своє право на участь, скористувавшись, наприклад, § 1 статті 36 Конвенції, за яким Висока Договірна Сторона може взяти участь у провадженнях, ініційованих своїм громадянином проти іншої Високої

---

COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864> (2015, травень, 15).

<sup>1</sup> *Action Plan for Ukraine 2015 – 2017. Document prepared by the Office of the Directorate General for Programmes.* <[https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=GR-DEM\(2015\)2&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FD C864&BackColorLogged=FDC864](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=GR-DEM(2015)2&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FD C864&BackColorLogged=FDC864)> (2015, травень, 15).

<sup>2</sup> *Reforming the European Convention on Human Rights: A work in progress A compilation of publications and documents relevant to the ongoing reform of the ECHR Prepared by the Steering Committee for Human Rights (CDDH)* (2009). Council of Europe Publishing, 224.

<sup>3</sup> *Protocol No. 16 to the Convention on the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms* (adopted 2.X.2013 Treaty open for signature by the High Contracting Parties to Treaty ETS 5). <[http://www.echr.coe.int/Documents/Protocol\\_16\\_ENG.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Protocol_16_ENG.pdf)> (2015, травень, 15).

Договірної Сторони.

Підсумовуючи, можна зробити висновок, що участь Комісара з прав людини у провадженнях Європейського суду являє перспективну складову частину при розвитку практики Європейського суду з прав людини. Оскільки мандат Комісара містить лише загальні формулювання, можна спрогнозувати наступну деталізацію повноважень Комісара та його офісу в інших документах Ради Європи. Результати моніторингової діяльності, за рахунок розвитку механізмів отримання інформації Комісаром, набиратимуть більшого значення в ході розгляду Судом окремих заяв. З майбутнім розширенням повноважень Суду та Комісара згідно Протоколу № 16, Радою Європи продовжено напрямок щодо підсилення незалежності цього інституту.

## References

1. Butkevich, V. G. (2012). *Ehvoljucija kriteriev reformirovanija Evropejskogo suda po pravam cheloveka (dostizhenija i poteri). Pravove zabezpechennja efektyvnogo vikonannja rishen' i zastosuvannja praktiki Evropejs'kogo sudu z prav ljudini*: zb.nauk. ct. Mizhnar. nauk.-prakt. konf. Odesa: Feniks.
2. Action Plan for Ukraine 2015 – 2017. *Document prepared by the Office of the Directorate General for Programmes*. <[https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=GR-DEM\(2015\)2&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=GR-DEM(2015)2&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864)> (2015, traven', 15).
3. *Comments by Mr. Thomas HAMMARBERG, Commissioner for Human Rights, on the interim report of the Group of Wise Persons to the Committee of Ministers*. <<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1013191&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864>> (2015, traven', 15).
4. *Protocol No. 16 to the Convention on the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms* (adopted 2.X.2013 Treaty open for signature by the High Contracting Parties to Treaty ETS 5). <[http://www.echr.coe.int/Documents/Protocol\\_16\\_ENG.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Protocol_16_ENG.pdf)> (2015, traven', 15).
5. *Reforming the European Convention on Human Rights: A work in progress A compilation of publications and documents relevant to the ongoing reform of the ECHR Prepared by the Steering Committee for Human Rights (CDDH)* (2009). Council of Europe Publishing, 69-70.
6. *Report of the Group of Wise Persons to the Committee of Ministers 979bis Meeting*, 15 November 2006. <<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1063779>> (2015, traven', 15).